

## A POBREZA NO BRASIL E NA ARGENTINA: dimensão e políticas de enfrentamento

Maria Ozanira da Silva e Silva<sup>1</sup>

Silvia Gabriela Fernández Soto<sup>2</sup>

Salviana de Maria Pastor Santos Sousa<sup>3</sup>

Maria Virginia Moreira Guilhon<sup>4</sup>

Valéria Ferreira Santos de Almada Lima<sup>5</sup>

### RESUMO

Reflexão sobre a pobreza em dois países da América Latina: Brasil e Argentina. É apresentada a problemática da pobreza, sua historicidade e dimensão, com destaque à conjuntura recente a partir de 1990. São apresentadas e problematizadas políticas sociais adotadas para o enfrentamento da pobreza nos dois países.

Palavras-chave: Pobreza. Políticas Sociais. Brasil. Argentina.

## 1 INTRODUÇÃO

A pobreza historicamente tem se constituído numa temática merecedora de atenção, tanto no campo teórico-conceitual como de intervenção social (SILVA, 2005). São formuladas explicações sobre sua emergência, persistência e, a partir dos anos 1980, surgem novas políticas e programas para frear sua ampliação

---

<sup>1</sup> Doutora em **Serviço Social**; Coordenadora e Professora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Coordenadora do Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e de Políticas Direcionadas à Pobreza – GAEPP ([www.gaepp.ufma.br](http://www.gaepp.ufma.br)) da Universidade Federal do Maranhão. É pesquisadora nível IA do CNPq.

<sup>2</sup> Doutora em **Serviço Social** e Professora da Universidad Nacional Del Centro de La Provincia de Buenos Aires, Argentina.

<sup>3</sup> Doutora em **Políticas Públicas** e Professora do Departamento de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão; Pesquisadora do Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e de Políticas Direcionadas à Pobreza – GAEPP.

<sup>4</sup> Doutora em **Economia Aplicada** e Professora do Departamento de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão; Pesquisadora do Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e de Políticas Direcionadas à Pobreza – GAEPP

<sup>5</sup> Doutora em **Políticas Públicas** e Professora do Departamento de Economia e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão; Pesquisadora do Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e de Políticas Direcionadas à Pobreza – GAEPP.

globalizada. Nesse contexto, emergem propostas para sua redução ou regulação, visto seu avanço ser considerado uma ameaça ao desenvolvimento do sistema de produção capitalista.

A carência ou destituição e a escassez de meios de subsistência são elementos presentes em diferentes abordagens explicativas sobre a pobreza. Isso porque o foco de atenção é centrado na pobreza absoluta.

A construção de concepções teórico-conceituais sobre a pobreza é orientada por pressupostos valorativos, pressupostos que também fundamentam a formulação e a implementação de alternativas de políticas de intervenção. Neste trabalho, entendemos que a explicação do fenômeno da pobreza supõe buscar suas determinações estruturais. Assim, a pobreza é inerente ao sistema de produção capitalista, decorrendo do processo gerador de mais valia e da repartição injusta e desigual da renda nacional entre as classes sociais (SILVA, 2002, p. 79). Portanto, concebemos a pobreza enquanto fenômeno estrutural, complexo, multidimensional e histórico, não podendo ser considerado como fenômeno decorrente apenas da insuficiência de renda. Nem os pobres podem ser concebidos como um grupo homogêneo e com fronteiras bem delimitadas (SILVA, 2005, p. 254).

Neste texto, consideramos a dimensão da pobreza no Brasil e na Argentina, destacando políticas de intervenção e procurando desvelar e problematizar valores e concepções inspiradoras das políticas de intervenção nas situações de pobreza, nesses países, apontando o potencial regulador dessas políticas.

## **2 A POBREZA NO BRASIL E SUAS FORMAS DE ENFRENTAMENTO**

Segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Brasil, em 2007, situou-se, pela primeira vez, no grupo dos países de Alto Desenvolvimento Humano, com seu IDH passando de 0,792, em 2004, para 0,800. Contudo, essa elevação não melhorou sua posição no ranking de 177 países, em razão do fato de outras nações terem crescido mais significativamente, como é o caso da Albânia e da Arábia Saudita, que se beneficiaram com a mudança na forma de cálculo do índice. De fato, se o Brasil se encontrava, em 2004, na 69ª colocação, em 2007 passa a ocupar a 70ª.

Cabe ressaltar que desde 1990, embora tenha declinado na variável renda, o Brasil experimentou avanços importantes, especialmente nas dimensões longevidade e educação, que o fizeram subir 14 posições no ranking.

No campo educacional, o país ainda ostenta uma taxa de 11,6% de analfabetismo (91º no ranking mundial), enquanto no item taxa bruta de matrícula, um dos melhores desempenhos recentes na área, situa-se na 26ª posição.

No que se refere à longevidade, a esperança de vida ao nascer, que é de 70,5 anos (86º no ranking mundial), supera a média global, embora fique aquém da latino-americana.

Apesar de o Brasil ser classificado como um país de Alto Desenvolvimento Humano, segundo os critérios da ONU, ao mesmo tempo caracteriza-se por contrastes inter-regionais e por uma extrema desigualdade social, principalmente de renda.

Quanto aos contrastes inter-regionais, Lemos (2005, p. 14) alerta que

existe um vácuo bastante grande entre os padrões de renda praticados no Brasil como um todo e aqueles praticados em uma de suas regiões mais pobres, que é, sem dúvida, o Nordeste e este vácuo tende a permanecer e até incrementar-se no período recente.

Para ilustrar tal afirmação, o autor assevera que, em 1998, o PIB per capita nordestino correspondia a 0,55 do PIB per capita brasileiro. Confirmando a posição desse autor, Rocha (2006) constata que entre 1992 e 2004 a participação do número de pobres e indigentes nordestinos, no total de pobres e indigentes brasileiros, ficou praticamente estável em torno de, respectivamente, de 42% e 54%.

Buscando outras fontes, o Mapa da Exclusão Social<sup>6</sup> (POCHMANN; AMORIM, 2003) indica que 41,6% das cidades brasileiras ostentam os piores resultados relacionados com a exclusão social, sendo que muitas destas são localizadas nas Regiões Norte e Nordeste do país.

Dados do Instituto Brasileiro de Economia (IBRE) e da Fundação Getúlio Vargas, elaborados a partir do Censo Demográfico de 2000, demonstraram que 35% da população brasileira vivem em extrema pobreza, alcançando 57,7 milhões de pessoas, sendo as regiões Norte e Nordeste as de maior concentração de extrema

---

<sup>6</sup> O Mapa da Exclusão social é uma síntese de indicadores sociais relacionados à pobreza, desigualdade, analfabetismo e participação social.

pobreza, abrigando 13,8 milhões de pessoas nessa situação (INSTITUTO BRASILEIRO DE ECONOMIA – FGV, 2001).

Todavia, dados mais recentes evidenciam uma significativa e contínua diminuição da pobreza e da desigualdade no Brasil, desde 2001. Com efeito, Barros e outros (2007a) indicam que o Índice de Gini, uma das medidas da desigualdade mais usadas em todo o mundo, registrou um declínio de 4,6% no Brasil, passando de 0.594, em 2001 para 0.566, em 2005. Esse é o maior declínio da desigualdade, nos últimos 30 anos.

Barros e outros (2007b), em outro estudo, identificaram que, de 2001 a 2005, a renda anual no Brasil cresceu somente 0.9%. Todavia, a população pobre foi a mais beneficiada com esse crescimento. Durante o mesmo período, o índice de crescimento da renda dos 10% e dos 20% mais ricos da população foi negativo (-0,3% e -0,1%, respectivamente), enquanto o crescimento da renda dos 10% mais pobres foi de 8% ao ano. Isso contribuiu para o declínio do Índice de Gini em 4,6% de 2001 para 2005. Ademais, ocorreu também uma significativa diminuição dos índices de pobreza como principal resultado da redução da desigualdade e não em razão do crescimento econômico como aconteceu no passado. Os índices de pobreza e de extrema pobreza diminuíram 4.5% naquele período.

A PNAD 2006 identificou que o Índice de Gini caiu de 0.547 em 2004 para 0.543 em 2005 e 0.540 em 2006. Mesmo com essa evolução, a renda do trabalho continua muito concentrada. Em 2006, os 10% da população que se encontravam no mercado de trabalho com as rendas mais baixas detinham apenas 1% do total da renda. Ao mesmo tempo, os 10% da população trabalhadora com renda mais alta detinham 44.4% da renda total do trabalho.

Os dados acima demonstram que, apesar do declínio na desigualdade e na pobreza, o Brasil continua numa posição internacional negativa, encontrando-se abaixo dos 5% mais desiguais num ranque de 74 países no mundo. Assim, o Brasil necessita ainda de 20 anos para alcançar posição similar, se comparado à média dos países com menor nível de desigualdade no mundo (BARROS, 2007).

## **2.1 Políticas Públicas de Corte Social para Enfrentamento da Pobreza no Brasil**

Em estudos anteriores sobre Políticas Públicas para enfrentamento da pobreza no Brasil, Silva (2001; 2003; 2005) orienta-se pelo pressuposto de que, no

desenvolvimento da Política Social brasileira, temos um conjunto amplo e variado, mas descontínuo e insuficiente, de programas sociais direcionados para segmentos empobrecidos da população. Essas medidas de intervenção não são configuradas como estratégia de caráter global para enfrentamento da pobreza no país (DRAIBE, 1995). Nesse sentido, a Política Social no Brasil tem assumido uma perspectiva marginal e assistencialista, desvinculada das questões macroeconômicas.

Até os anos 1980, a “cidadania” limitava-se aos trabalhadores inseridos no mercado formal de trabalho, constituindo uma Cidadania Regulada (SANTOS, 1987). Esse quadro começa a ser alterado com a instituição da Seguridade Social que foi introduzida na Constituição Federal de 1988, em decorrência de lutas sociais pela ampliação e universalização de direitos sociais. Todavia, a crise fiscal do Estado nos anos 1980 e a adoção do Projeto Neoliberal, nos anos 1990, contribuíram para instituir a reversão do movimento pela universalidade de direitos sociais, em direção à focalização na população extremamente pobre.

Mesmo ações, como a universalização das atenções primárias de saúde e do ensino básico, não conseguiram alcançar um patamar desejável de universalização, nem quantitativa nem qualitativamente, marcadas pela insuficiência e pelo funcionamento insatisfatório, tendo-se como consequência uma grande expansão do ensino privado e de planos de saúde contratados principalmente por pessoas da classe média, com recente ampliação entre segmentos de poderes aquisitivos muito limitados.

No campo da alimentação e da nutrição, foram registradas algumas medidas, direcionadas, principalmente, para os trabalhadores do mercado formal, por terem sido assumidas por empresas privadas e públicas que instituíram o chamado cupom alimentação para seus empregados. No campo da alimentação, pode ser considerada uma exceção o programa da Merenda Escolar, destinado a crianças que freqüentam escolas públicas em todo o país, o que tem funcionado como importante reforço para a nutrição e a aprendizagem de milhões de crianças pobres.

Chegamos aos anos 1990, com uma Política de Assistência Social federal centralizada no então Ministério de Bem-Estar Social, assumida por duas grandes agências: a Legião Brasileira de Assistência (LBA) e o Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência (CBIA), extintas em 1995, sob a alegação do vício da máquina administrativa marcada pela corrupção e pelo clientelismo.

Com a Constituição Federal de 1988, começa a se colocar na prática uma tendência de descentralização e municipalização inserida na agenda política brasileira pela luta dos movimentos sociais dos anos 1980.

A Assistência Social, Política não contributiva, juntamente com a Saúde, Política que se propõe universal, e a Previdência Social, Política contributiva, passam a constituir a Seguridade Social preconizada pela referida Constituição.

No campo das Políticas Públicas direcionadas ao enfrentamento da pobreza no Brasil, a ampliação do benefício mínimo da Previdência Social para trabalhadores urbanos e rurais para um salário mínimo e a extensão da aposentadoria para os trabalhadores rurais, independente de contribuição passada, conforme determinado pela Constituição Federal de 1988, representam medidas de significativo impacto na vida de amplo contingente da população brasileira. A aposentadoria social rural constitui-se, na atualidade, a principal política de enfrentamento à pobreza no campo, atendendo a mais de sete milhões de trabalhadores rurais, dos quais apenas cerca de 10% contribuíram para a Previdência Social.

Ao lado da aposentadoria social rural, merece destaque o Benefício de Prestação Continuada (BPC), criado em 1993, no âmbito da Lei Orgânica de Assistência Social, iniciando-se sua implementação a partir de 1996. Trata-se de um benefício de caráter não contributivo, direcionado para pessoas idosas a partir de 65 anos de idade e para pessoas com deficiência, incapacitadas para o trabalho. Ambos, idosos e pessoas com deficiência, devem viver em famílias com uma renda per capita familiar de até um quarto do salário mínimo (em 2007, R\$ 103,75, o que corresponde a cerca de 65 dólares). O público atendido por esse programa, até dezembro de 2006, era de 2.477.485 pessoas, sendo 1.293.645 pessoas com deficiência e 1.183.840 pessoas com 65 anos ou mais. No ano de 2006 foram aplicados recursos na ordem de R\$ 9.718.787.581,00.<sup>7</sup>

Nos anos 1990, há que se destacar o Plano de Combate à Fome e a Miséria (PCFM), criado em 1993, pelo Presidente Itamar Franco (1993-1994), como uma proposta do governo federal direcionada diretamente ao enfrentamento da problemática da fome e da pobreza no país. O PCFM iniciou-se como um movimento

---

<sup>7</sup> O número de beneficiários do BPC cresce constantemente. Em abril de 2007, já era atendido um total de 2.530.022 pessoas idosas e com deficiência.

de mobilização nacional liderado por Hebert de Sousa, o Betinho, com a proposta de articular e mobilizar recursos institucionais, humanos e organizacionais.

Os princípios que fundamentavam o PCFM eram a parceria, a descentralização e a solidariedade. Princípios que passam a ser evocados no âmbito dos programas sociais de modo geral, principalmente por parte do próprio Estado, no sentido de responsabilizar também a sociedade pelos problemas que configuravam a questão social, com destaque à fome e à pobreza. Nesse sentido, o objetivo do PCFM era combater à fome, enquanto problema urgente em expansão que atingia a um público-alvo de 32 milhões de indigentes, diagnosticados pelo Mapa da Fome, estudo desenvolvido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)<sup>8</sup>.

O PCFM foi interrompido no início do primeiro mandato do Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), tendo então sido criado o Programa Comunidade Solidária, adotado como a principal estratégia para enfrentamento da pobreza nesse Governo. A proposta era de ter-se configurado uma nova estratégia para enfrentar a pobreza e a exclusão social, mediante a articulação de ações já desenvolvidas por diferentes Ministérios, numa perspectiva descentralizada e com a participação e parceria da sociedade (SILVA, 2001 apud BRASIL. Presidência da República, 2001). Portanto, o Comunidade Solidária se configurou como uma estratégia de articulação, voltada para incentivar o desenvolvimento de ações em duas frentes: atribuição de um selo de prioridade e gerenciamento de programas de diferentes Ministérios que tivessem maior potencialidade de impacto sobre a pobreza e identificação dos municípios brasileiros que apresentassem maior concentração de pobreza onde esses programas deveriam ser desenvolvidos.<sup>9</sup>

Já percebida a limitada eficácia do Comunidade Solidária para enfrentamento da pobreza no Brasil, foi criado, em julho de 1999, o Programa Comunidade Ativa, por recomendação do Conselho do Comunidade Solidária. A proposta do novo programa, articulado, também, pela estratégia Comunidade Solidária, era construir uma agenda local integrada por programas indicados pela comunidade, com posterior implementação dos programas agendados, em parceria

---

<sup>8</sup> Considerava-se indigente a população que detinha uma renda mensal de até um ¼ do salário mínimo, suficiente somente para a compra de uma cesta básica de alimento.

<sup>9</sup> Sobre o desempenho do Comunidade Solidária, enquanto estratégia de enfrentamento à pobreza no Brasil, ver Silva (2001).

do governo federal, estadual e municipal e a comunidade. O entendimento dos idealizadores dessa proposta era de que, com a indução do desenvolvimento local, integrado e sustentável de municípios pobres em todo o país, seria possível superar o assistencialismo na política de enfrentamento à pobreza.

Dando prosseguimento às medidas de Políticas Públicas de enfrentamento à pobreza, em junho de 2001, foi criado o Fundo de Combate à Pobreza. Esse Fundo passou a financiar Programas de Transferência de Renda associados à educação, ações de saneamento geradoras de emprego, por serem áreas de maior impacto sobre a pobreza. Os Programas de Transferência de Renda passam a constituir o eixo central da proteção social no país, com ampliação de programas federais, como o Bolsa Escola<sup>10</sup> e o Bolsa Alimentação<sup>11</sup>, criados em 2001.

No mesmo ano, foi criado o Programa de Combate à Miséria, conhecido como Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)<sup>14</sup>, o qual, posteriormente, passou a ser chamado de Projeto Alvorada. Esse foi um programa direcionado, prioritariamente, aos bolsões de miséria das regiões Norte e Nordeste, as regiões mais pobres do país, sendo depois estendido para outros Estados com municípios com IDH inferior a 0,500.

A partir de 2001, o governo de Fernando Henrique Cardoso, que vinha dando pouca atenção a ações de Políticas Sociais, priorizando o ajustamento da economia brasileira para inserção do país na economia globalizada internacional, numa clara opção pelo projeto neoliberal, passa a se interessar pela organização do

<sup>10</sup> O **Programa Nacional de Renda Mínima Vinculado à Educação - Bolsa Escola** foi instituído em 2001, pelo Ministério da Educação. Destinava-se a famílias com crianças de 7 a 15 anos de idade, sendo o benefício transferido para cada família no valor de R\$ 15,00 por criança, até o máximo de três filhos, totalizando até R\$ 45,00. A contrapartida eram a matrícula e frequência da criança à escola. Em dezembro de 2002, foram atendidas 5.056.245 famílias, com investimento de R\$ 1.532.202.990,00 e em dezembro de 2003, foram atendidas 3.771.199 famílias, com investimento de R\$ 1.429.510.350,00. Esse declínio no Programa de 2002 para 2003 foi em virtude da implantação do Programa Bolsa Família, que passou a incorporar o Bolsa Escola, no processo de unificação proposto, conforme é colocado no próximo item

<sup>11</sup> O Bolsa Alimentação, também criado em 2001, pelo Ministério da Saúde, visava reduzir deficiências nutricionais e a mortalidade infantil entre as famílias com renda per capita de até meio salário mínimo. Destinado a famílias com mulheres gestantes ou que estivessem amamentando os filhos, ou ainda com crianças de 06 meses a 06 anos de idade. O benefício era de até três Bolsas-Alimentação para cada família, ou seja; o valor de R\$ 15,00 até R\$ 45,00 por mês. Além da transferência monetária, era oferecido atendimento básico à saúde da família. Para 2001/2002, a cota total de bolsa para todo o país foi estipulada na ordem de 3.575.650, sendo distribuída entre 5.549 municípios brasileiros, além do Distrito Federal. Em dezembro de 2003, o Programa atendia apenas a 369.463 famílias, sendo aplicados recursos na ordem de R\$ 264.420.355,00, declínio registrado também pela incorporação desse Programa pelo Bolsa Família, criado em outubro de 2003, para unificar os Programas de Transferência de Renda.



que denominou de “Rede de Proteção Social” constituída por 12 programas, todos situados no campo da transferência de renda para famílias ou indivíduos, ficando posta a centralidade dos Programas de Transferência de Renda enquanto ações prevalentes para o enfrentamento da pobreza no Brasil (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2007).

Nesse processo de construção de Políticas Públicas para enfrentamento da pobreza no Brasil, o ano de 2003, quando se iniciou o primeiro mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006), pode ser considerado como a inauguração de um novo momento. Já no seu discurso de posse, o Presidente compromete-se a enfrentar a fome e a pobreza no país. Para isso, anuncia como principal estratégia o Fome Zero<sup>12</sup>. No âmbito dessa estratégia, os Programas de Transferência de Renda assumem cada vez mais a centralidade para o enfrentamento da pobreza. Foi criado o Bolsa Família, em 2003, enquanto proposta para unificação dos Programas de Transferência de Renda, implementados pelo governo federal, Estados e municípios em todo o país, como o maior Programa de Transferência de Renda em desenvolvimento na atualidade, conforme veremos a seguir.

## **2.2 Os Programas de Transferência de Renda como Eixo Central para Enfrentamento da Pobreza no Brasil: o Programa Bolsa Família**

O Programa Bolsa Família foi criado pela Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003, transformada na Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004 e regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004. Constitui-se uma política intersetorial e qualifica-se por sua proposta de unificação dos programas dessa natureza, instituídos pelo governo federal, estaduais e municipais e representa o principal Programa de enfrentamento à pobreza no Brasil, no âmbito da Estratégia Fome Zero. Seus objetivos são:

- a) Combater a fome, a pobreza e as desigualdades por meio da transferência de um benefício financeiro associado à garantia do

---

<sup>12</sup> A estratégia Fome Zero é representada por um conjunto de políticas governamentais e não-governamentais, cujo propósito maior é erradicar a fome e a desnutrição no país. Seus principais programas são: Bolsa Família; Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA); Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); Programa de Construção de Cisternas; Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF); Restaurantes Populares e Centros de Referência de Assistência Social (CRAS).

acesso aos direitos sociais básicos – saúde, educação, assistência social e segurança alimentar;

- b) Promover a inclusão social, contribuindo para a emancipação das famílias beneficiárias, construindo meios e condições para que elas possam sair da situação de vulnerabilidade em que se encontram. (BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social, 2006).

A proposta de unificação dos Programas de Transferência de Renda encontra seus fundamentos num diagnóstico sobre os programas sociais em desenvolvimento no Brasil. Esse diagnóstico foi elaborado na transição do segundo mandato do governo Fernando Henrique Cardoso (1999-2002) para o primeiro mandato do governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006), elaborado por uma equipe de transição dos dois governos no terceiro trimestre de 2002. O diagnóstico destacou os seguintes problemas a serem considerados:

- a) existência de programas concorrentes e sobrepostos nos seus objetivos e no seu público-alvo;
- b) ausência de uma coordenação geral dos programas, gerando desperdício de recursos;
- c) ausência de planejamento gerencial dos programas e dispersão de comando destes em diversos Ministérios;
- d) orçamentos alocados para esses programas insuficientes para atendimento do público elegível;
- e) não alcance do público-alvo, conforme os critérios de elegibilidade dos programas. (BRASIL. Presidência da República, 2002).

A proposta do novo governo era proceder à unificação dos programas; elevar o valor da transferência monetária às famílias e elevar o padrão de atendimento das famílias usuárias, tendo sido o Bolsa Família lançado em cerimônia oficial, em outubro de 2003. Inicialmente, a unificação ficou restrita a quatro programas federais: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Vale Gás<sup>13</sup> e Cartão Alimentação<sup>14</sup>, sendo que, posteriormente, foi integrado o Programa de Erradicação

<sup>13</sup> O Programa Vale Gás foi criado em 2002, pelo Ministério de Minas e Energia, para compensar as famílias pobres, devido à retirada de subsídio ao gás de cozinha. O critério de acesso era a família já integrar os programas do governo federal ou ter uma renda familiar per capita mensal de até meio salário mínimo. O benefício era uma transferência de R\$ 7,50 por mês, com repasse a cada dois meses.

<sup>14</sup> O Programa se implantou prioritariamente nos municípios da região do semi-árido brasileiro, assim como nas áreas de grupos populacionais sujeitos a insegurança alimentar, como: aldeias indígenas

do Trabalho Infantil (PETI) ao Bolsa Família. Todavia o PETI manteve a sua especificidade de direcionar-se a famílias com filhos ou dependentes desenvolvendo trabalho infantil penoso e precoce. Além de uma bolsa transferida, para que crianças e adolescentes se retirassem do trabalho infantil e passassem a freqüentar a escola, são desenvolvidas atividades educativas em turno complementar às atividades da escola regular, com a realização de Jornadas Ampliadas, de modo a garantir, ocupados o dia inteiro, as crianças e os adolescentes atendidos.

A proposta determina que o Bolsa Família seja implementado mediante responsabilidade partilhada entre a União, Estados, municípios e a sociedade, sendo sua implementação desenvolvida de modo descentralizado, em todos os municípios brasileiros. Nesse sentido, cabe aos municípios aderir ao programa, devendo garantir a existência formal e o pleno funcionamento de um comitê ou conselho local de controle social e a indicação do gestor municipal do Programa. É considerado um programa inovador por ter como foco a família, entendida como unidade nuclear, eventualmente ampliada por pessoas que com ela possuam laços de parentesco ou afinidade, constituindo um grupo doméstico e vivendo sob o mesmo teto, mantendo-se pela contribuição de seus membros.

O Bolsa Família, sob a coordenação nacional da Secretaria de Renda de Cidadania do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, orienta-se pela focalização em famílias pobres, objetivando simplificar e racionalizar o acesso dessas famílias aos benefícios. Destina-se a famílias extremamente pobres, com renda per capita mensal de até R\$ 60,00, independentemente de sua composição, e a famílias consideradas pobres, com renda per capita mensal entre R\$ 60,01 a R\$ 120,00, desde que possuam gestantes, ou nutrízes, ou crianças e adolescentes entre 0 a 17 anos. O primeiro grupo de famílias recebe um benefício fixo mensal no

---

em situação de risco; moradores de lixões; comunidades remanescentes de quilombos; acampamentos e assentamentos rurais. A implementação do Cartão Alimentação era assumida em parceria com Estados e municípios e com a sociedade civil. A transferência monetária era de R\$ 50,00 por família que tivesse uma renda per capita mensal de até meio salário mínimo. A transferência monetária oferecida era associada a atividades voltadas para o desenvolvimento local, com destaque para a educação, para o consumo alimentar e nutrição; orientação básica de saúde e higiene; alfabetização e elevação do nível escolar de jovens e de adultos e de ações estruturais, tais como reforma agrária e programas de geração de emprego e renda; qualificação profissional; recuperação e ampliação de infra-estrutura educacional; construção de obras de irrigação e de abastecimento de água; saneamento básico e melhorias das vias de acesso; construção e reforma de habitação; criação de cooperativas, incentivo à agricultura familiar e à produção agrícola; construção de banheiros e de cisternas para conservação de água e ações de alfabetização de adultos. Nesse sentido, o proposto era articular ação emergencial para superação da fome e criação de condições, por meio do trabalho, para superação da pobreza.

valor de R\$ 62,00, podendo receber mais R\$20,00 por cada filho de até 15 anos de idade, até três filhos, chegando a alcançar um benefício total mensal de até R\$ 122,00 por família. As famílias consideradas pobres recebem uma transferência monetária variável de até R\$ 60,00, sendo R\$20,00 mensais por cada filho de até 15 anos de idade<sup>15</sup>.

Tanto no caso de famílias extremamente pobres quanto no de famílias pobres, quando têm adolescentes de 16 e 17 anos, freqüentando escola, recebem um benefício de R\$30,00, por cada adolescente até dois adolescentes. Portanto, o benefício mínimo é de R\$ 20,00 mensais por família; o benefício máximo é de R\$ 182,00 e o benefício médio é de R\$ 85,00.

Além da transferência monetária dos valores indicados, a proposta do Bolsa Família é de estabelecer articulação da transferência monetária (aspecto compensatório) com programas de caráter estruturante, no campo da educação, da saúde e do trabalho. Isso significa oportunizar que crianças e jovens de 06 a 16 anos tenham acesso a escolas e a postos de saúde e os adultos das famílias tenham acesso à alfabetização, capacitação profissional, pequeno crédito, além de ações de saúde para mulheres grávidas, de modo a desenvolver esforços para que possam contribuir para a autonomização das famílias.

Para garantir a efetivação dessa complementaridade, o Bolsa Família atribui importância ao que denomina condicionalidades, tais como: manutenção de filhos em idade escolar na escola; freqüência regular de crianças de 0 a 6 anos de idade aos postos de saúde; freqüência de mulheres gestantes aos exames de rotina; retorno de adultos analfabetos à escola, devendo todas as famílias participar de ações de educação alimentar quando oferecidas pelo governo.

As famílias têm liberdade na aplicação do dinheiro recebido e podem permanecer no Programa enquanto houver a manutenção dos critérios de elegibilidade, desde que cumpram as condicionalidades determinadas pelo Programa, quando oferecidas as condições no âmbito do município.

Para se ter noção da dimensão quantitativa do Bolsa Família, em 2003, foram atendidas 3,6 milhões de famílias, com aplicação de recursos no valor de 4,3 bilhões de reais. Até dezembro de 2004, o Programa era implementado em 5.533 de

---

<sup>15</sup> O Bolsa Família vem ampliando seu público-alvo, incluindo também o atendimento de famílias sem filhos, como o caso dos quilombolas, famílias indígenas e moradores de rua e os valores dos benefícios reajustados, em média, em 8% em julho de 2008.

5.561 municípios brasileiros (99,50%), atendendo 6.571.842 famílias, com um benefício médio de R\$ 66,93 ao mês e recursos aplicados no valor de 5,3 bilhões de reais; até dezembro de 2005, beneficiou 8,7 milhões de famílias, atingindo 100% dos municípios brasileiros; 77% das famílias com renda per capita de até R\$ 100,00, com investimento na ordem de R\$ 6,5 bilhões.

Informações acessadas no site [www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br) do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em 08 de julho de 2008, indicam o atendimento de 11.086.369 famílias, sendo os recursos orçamentários para 2008 no valor de 10.5 bilhões de reais, representando 0,4% do Produto Interno Bruto do Brasil.

### **3 A POBREZA NA ARGENTINA E SUAS FORMAS DE ENFRENTAMENTO**

#### **3.1 Problemática Social Argentina: pobreza e desigualdade**

A partir dos anos 1970, reestrutura-se a dinâmica do capitalismo na Argentina. Os grandes grupos econômicos alcançam, através do programa implementado pela última ditadura militar (1976-1982), um férreo controle da totalidade do aparato do Estado, a partir do que se desenha uma ampla estratégia de dominação, com o predomínio dos interesses do capital financeiro. Essa estratégia de dominação implicou em um processo de disciplinamento social da classe trabalhadora; na inversão dos processos de distribuição que se tornaram crescentemente regressivos; no endividamento externo; na redefinição das formas, funções e ações do Estado, reduzindo sua intervenção social a políticas focalizadas dirigidas à pobreza, a qual se tornava cada vez mais visível e permanente. Os critérios públicos e universais são abandonados. Isso ocorre num contexto de transformação da estrutura produtiva, com o abandono definitivo do esquema substitutivo de importações, baseado na relação produção industrial-Estado Nacional, por uma estrutura associada ao processo de valorização do capital financeiro.

Nesse processo, ao fim dos anos 1980, como consequência das transformações regressivas iniciadas em meados dos anos 1970, é claramente visível a ampliação da pobreza na sociedade argentina, prolongando-se, sistematicamente, até os dias atuais. Assim, o tema da pobreza tem apresentado

grande relevância e tem se destacado em um conjunto de estudos que assinalam tanto o alcance quantitativo como as características do fenômeno. Os estudos<sup>16</sup> realizados pelas instituições oficiais da Argentina têm produzido dados sobre a realidade; outros, publicados como produtos de pesquisas, indicam a existência de uma pobreza estrutural associada a um processo de empobrecimento, o que exigiu sucessivas políticas de ajuste implementadas no país. Assim, alguns estudos têm identificado a pobreza estrutural como situação de necessidades básicas insatisfeitas e outros situam os pobres em relação a uma determinada linha de pobreza.

No desenvolvimento desse processo, a partir de 1993, inicia-se um ciclo sistemático de crescimento da incidência da pobreza na Argentina que se mantém até 2002. No segundo semestre de 2005, um terço da população urbana se encontrava em patamares inferiores ao valor da linha de pobreza, sendo que 12% eram indigentes (isto é, sua renda familiar era insuficiente para adquirir uma cesta básica de alimentos)<sup>17</sup>.

O registro da incidência da pobreza alcançada em 2005 significa quase 20 pontos menos do que o assinalado em meados de 2003, que apontava um ciclo sem precedentes no país, expressando a agudização da fase recessiva e o abandono do plano de convertibilidade<sup>18</sup> que implicou em redução real da incorporação dos trabalhadores. Desde 2003, identifica-se, porém, um processo progressivo da diminuição da proporção de pessoas pobres – e também de indigentes – associado à melhoria dos indicadores macroeconômicos. Todavia, considerando-se o período histórico mais amplo, aberto há três décadas, podemos registrar uma clara tendência de crescimento da pobreza que prevalece desde meados dos anos 1970<sup>19</sup>.

<sup>16</sup> Entre outros, veja-se: INDEC: (1984) LA POBREZA EN ARGENTINA, Serie Estudios N° 1, Buenos Aires; INDEC: (1990) LA POBREZA URBANA EN ARGENTINA, Buenos Aires; CEPA (Comité Ejecutivo para el Estudio de la Pobreza en la Argentina), documento de trabajo N° 1, N° 2 y N° 3, Buenos Aires, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.

<sup>17</sup> Ao mesmo tempo, a incidência da pobreza variava entre distintas regiões do país, alcançando níveis extremos de 54% e 48% no noroeste e nordeste, respectivamente, e de 25% na Patagônia.

<sup>18</sup> O Plano de Convertibilidade se implementou a partir de abril de 1991, sob a Presidência de Carlos Menem. Implicou uma taxa de câmbio fixa (um peso argentino igual a um dólar) vinculada a um conjunto de mudanças estruturais do aparato do Estado.

<sup>19</sup> Tomando como fonte o estudo mencionado do Comitê Executivo para o Estudo da Pobreza na Argentina, subordinado ao Ministério de Economía, temos os seguintes resultados em relação à medição dos domicílios abaixo da linha de pobreza: maio de 1974: 2,6%; 1980=7,5%; 1985=17,1%; 1988=25,7%; 1989=21,5%; 1990=35,3%; 1991=21,8%; 1992=15,6%; 1993=13,6%; 1994=11,9%; 1995=16,3%. Considerando o problema em relação à população envolvida, temos um incremento acelerado a partir de 1995 até 2002, duplicando-se, nesse período, a pobreza e triplicando-se a

Nesse sentido, observando a população pobre, segundo dados do INDEC, entre 1980 e 1990, a porcentagem se duplica, elevando-se de 8,3% para 21,5%, quadruplicando-se entre 1980 e 2001, elevando a porcentagem a 35,4%, chegando a 53% em 2002. Ao mesmo tempo, os dados indicam que aumenta aceleradamente não só a quantidade de pobres, como também a intensidade, isto é, registra-se no interior da pobreza um incremento de população sem possibilidade de acesso à cesta alimentar, refletindo-se na denominada indigência. Em 2002, a Argentina chega a uma situação tão aguda que, pela primeira vez na história, seus dados de pobreza superam em 8 pontos em relação à média dos países da América Latina. Nesse sentido, à parte de agudização da crise, manifestada entre 2001-2004, os níveis de incidência de pobreza de 2005 se encontram muito acima dos da década de 1970, sendo superados somente no momento hiperinflacionário, no início da década de 1990.

Os organismos internacionais reconhecem que os pobres, identificados em função da insuficiência de renda, isto é, utilizando o método da linha de pobreza, expressam diretamente o problema do mercado de trabalho, atingindo cada vez mais amplos contingentes populacionais mais amplos, mensurados tanto em termos da desocupação como em situações precárias de trabalho com baixas remunerações. Neste caso, os empregos são em setores de baixa produtividade, instáveis e sem acesso a programas de saúde e aposentadoria. Ao mesmo tempo, verificamos que os níveis de instrução têm influído nas possibilidades de obtenção de empregos de qualidade, porém, no caso argentino, é evidente que se somam a esta situação histórica processos de repulsão mais amplos que vêm deixando fora de condições estáveis de trabalho setores, mesmo com níveis de instrução altos (secundário completo e universitário).

Nesse contexto, a Argentina apresenta um incremento significativo de desigualdade. Precisamente, um dos fatos mais ressaltados da situação social do país, nas últimas décadas, é a concentração de renda, situação que não se reverteu até os dias atuais. Alguns dados globais, desde a década de 1970, refletem o aprofundamento do processo de desigualdade. Para o ano de 1974, os 30% da população argentina com menores rendas recebiam 11,3% de renda nacional. Essa porcentagem diminuiu para 10,5%, em média, sob o governo militar, entre os anos

---

indigência. Em relação à pobreza, os valores são para 1995: 29,4%; para 2000: 32,8%; para 2001: 38, 5%; para 2002: 53,3%.

1977 e 1983; foi de 9,9% da renda nacional nos primeiros anos do governo radical; alcança 9,7% depois da hiperinflação e chega a 8,2% na década de 1990. Isso significa que, em vinte anos, os mais pobres da população argentina viram reduzir-se em 28% sua participação na renda nacional.

Este quadro indica uma pobreza persistente e a estruturação de uma sociedade com altos níveis de desigualdade.

### **3.2 Respostas Político-Institucionais ao Problema da Pobreza:** a combinação da assistência alimentar e de planos assistenciais para o trabalho

Os processos associados de concentração e centralização do capital se consolidam, deixando como seqüela uma nova fisionomia social, na qual as mudanças na composição dos setores de trabalhadores aparecem como as mais notáveis, não sendo, porém as únicas: a centralização da riqueza em poucas mãos, a pauperização e a proletarização são processos imbricados numa dinâmica única que leva à conformação das novas características que assume a organização social na Argentina. O conjunto desses processos concorre para a “descidadanização” ou para a perda de níveis de cidadania da maior parte da sociedade, sendo a crise das mediações políticas existentes uma de suas expressões. Essas tendências confirmam o movimento regressivo e contrário aos interesses dos trabalhadores, convertendo o tema dos direitos universais em um problema político estratégico.

Nas últimas três décadas, claramente observamos na Argentina um processo de centralização da propriedade e da riqueza em poucas pessoas, o que se relaciona com um processo de expulsão dos setores trabalhadores, despojando-os de conquistas e benefícios sociais institucionalizados. Nesse contexto, a Argentina viveu, ao largo da década de 1990 e durante os primeiros anos da década seguinte, uma constante deterioração da situação de trabalho, com agravamento da situação distributiva, produzindo o incremento da pobreza, enquanto um dos traços marcantes dessa conjuntura.

Na década de 1990 se confirma o novo padrão de “tratamento do social” com base numa lógica política diferente do esquema clássico do seguro social, reconfigurando-se os princípios de organização do sistema institucional, sob os componentes da descentralização, focalização e privatização. Nessa situação regressiva das relações sociais fundamentais e em uma sociedade onde o problema



da pobreza e da desocupação se mostra como uma realidade que afeta a grandes setores da população argentina, a política social se fragmenta em múltiplas intervenções territoriais específicas, focalizando-se na pobreza. Daí se deriva categorização de problemáticas e sujeitos específicos abstraídos de seus aspectos histórico-sociais determinantes.

A pobreza não é compreendida como um processo constitutivo da classe trabalhadora, na dinâmica mais geral da sociedade e em função do movimento histórico das relações fundamentais o qual se organiza no seio da mesma. Em consequência dessa concepção, os programas direcionados à pobreza configuram uma intervenção estratégica que procura administrar expressões específicas da questão social, incorporando, de forma parcial e restrita, demandas sociais e participando na cobertura de níveis mínimos de consumo (principalmente alimentar) e na transferência de mínimos de renda, para membros da classe trabalhadora.

Nesse sentido, podemos distinguir claramente, desde 2003, dois núcleos de respostas político-institucionais: um que se liga com a questão alimentar e constitui a assistência alimentar, nas suas diferentes modalidades e outro que se relaciona com a geração de níveis mínimos de renda, através de diferentes planos de emprego que abordam a questão da desocupação.

A assistência alimentar se organiza com a Lei 25.574 de 2003. Sob essa lei nacional, o Ministério de Desenvolvimento Social da Argentina define o Plano Nacional de Segurança Alimentar, “El Hambre mais urgente”, que conserva um perfil de emergência dirigido a “grupos vulneráveis” que vivem em “condições socialmente desfavoráveis”. A localização geográfica corresponde a todo o território nacional. Em relação aos bens e serviços que oferece, cada Estado estabelece e define sua modalidade de prestação. As prestações são: módulos alimentares e/ou provisão de alimentos, tickets, vales ou cartão de crédito; assistência alimentar em restaurantes populares; assistência a hortas ou a combinação destas prestações. As fontes de financiamento são do governo federal. Este esquema apresenta como resultado um processo de massificação da assistência alimentar, a partir de 2003, mantendo, porém, o sujeito destinatário, a população pobre, em situação de “risco social”.

Completa-se o quadro de intervenção do Estado na pobreza, com os planos para os contingentes de desocupados, estratégia política institucional que se faz massiva, após as manifestações da crise de dezembro de 2001. Frente a um quadro social de agudo questionamento ao projeto dominante, o governo do

Presidente interino Eduardo Duhalde, em 22 de janeiro de 2002, instituiu o Programa “Jefas y Jefes de Hogar”, mediante o Decreto 165, de 2002, dirigido a desocupado (a), ao mesmo tempo responsável por uma família na condição de chefe de família e com filhos sob sua responsabilidade. A medida visa “assegurar uma renda mínima mensal a todas as famílias argentinas”<sup>20</sup>, através de uma transferência monetária direta ao(a) chefe da família selecionado(a), tendo como contrapartida o cumprimento de medidas na área da educação e da saúde e a contraprestação do beneficiário em atividades de trabalho específicas ou em atividades de formação ou capacitação profissional.

O benefício é \$150<sup>21</sup> mensais e uma obrigação horária equivalente a 04 horas diárias. O subsídio se colocou num nível muito abaixo do salário mínimo, associado ao mesmo tempo com a noção de contraprestação e de reserva desse contingente. Ou seja, se assinalava o caráter temporário do benefício, o qual caducaria frente à oferta de trabalho, em relação ao potencial da dinâmica do mercado de trabalho. Na prática, os beneficiários “chefes” têm articulado o subsídio com a inserção precária e informal no mercado de trabalho, reforçando a tendência da precarização do trabalho no país. Apesar do caráter temporal do subsídio, ele segue constituindo, há cinco anos de sua implementação, em um contexto de crise aguda e de emergência ocupacional, o plano com maior quantidade de beneficiários. Segundo dados oficiais do Ministério do Trabalho, Emprego e Previdência Social, para 2007, são atendidas 1.028.700<sup>22</sup> pessoas. Ao mesmo tempo, considerando a relação da pobreza com o benefício, observamos a insuficiência das rendas garantidas para cobrir as exigências de uma cesta básica de alimentação, por isso é um subsídio que não altera os níveis de pobreza existentes no país.

Em relação aos dois núcleos de enfrentamento da pobreza, assistência alimentar e planos assistenciais aos trabalhadores, podemos assinalar os seguintes aspectos relevantes:

- a) A intervenção social do Estado em relação à pobreza caracteriza-se por um mosaico de ações e dispositivos dos três níveis governamentais, ainda que as orientações e planificações gerais

<sup>20</sup> Esse é o sexto considerando o Decreto 565, de 2002.

<sup>21</sup> Significa o equivalente a uns 50 dólares, aproximadamente.

<sup>22</sup> O governo criou alternativas político-institucionais para desativar o plano massivo “Jefes y Jefas de Hogar”. Entre os mais significativos estão o Seguro de Capacitação e Emprego, com 32.000 beneficiários; o Plano Famílias para a inclusão social, com 410.000 beneficiários e o Plano Mãos à Obra, com 575.00 beneficiários.

obedeçam centralmente às instâncias provinciais e nacionais, apesar dos processos de recriação dos programas em nível local/municipal.

- b) No que se refere à assistência alimentar, registra-se, a partir de 2003, um processo de ampliação dos níveis de atenção, objetivando cobrir a totalidade do universo dos domicílios pobres. Para isso se combinam distintas estratégias que vão desde a entrega de alimentos (secos principalmente e em menor medida frescos), a geração de processos de autoprodução de alimentos por parte dos domicílios, restaurantes populares, produção de alimentos através das hortas populares e comunitárias, tickets.
- c) Permanece a assistência alimentar definida sob um critério residual, relacionada aos sujeitos definidos como “carentes”, “vulneráveis”, desprezados pelo mercado de trabalho formal.
- d) As ações contempladas pela assistência alimentar garantem níveis mínimos de satisfação de consumo alimentar de grupos em “situação de risco social”. Os bens e serviços previstos nos dispositivos institucionais referidos à assistência alimentar são heterogêneos, não resolvendo a segurança alimentar da população envolvida, apenas contribuindo parcialmente na satisfação das necessidades básicas, embora tendo um impacto significativo em termos relativos nos domicílios pobres.
- e) No que tange ao conjunto de ações referidas ao problema da pobreza dos domicílios, em relação à desocupação dos seus membros, podemos assinalar que o sujeito destinatário se constitui dos desocupados/as, chefes de domicílio, setores pobres assistidos, jovens desocupados com idade entre 18 e 25 anos integrantes de família numerosas sem renda, chefes de famílias com idade entre 45 e 55 anos que tenham sido despedidos no último ano.
- f) Os programas centralmente supõem um subsídio monetário mensal, em face de uma contraprestação obrigatória (ocupacional e social) a qual adquire diferentes formas e se concretiza em diferentes espaços sociais.
- g) Considerando este tipo de programa como política de transferência de renda aos setores pobres, podemos assinalar que os montantes são

inferiores à cesta básica de alimentos; pelos critérios de seleção definidos, exclui muitos domicílios pobres que não cumprem com os requisitos definidos; a incidência na reversão da pobreza, através da renda, é nula e não contempla, como critério de definição do montante do benefício, a quantidade de membros do domicílio, adquirindo na prática um caráter não regressivo para as famílias com mais necessidades, por serem mais numerosas.

- h) O montante subestimado e congelado dos subsídios faz com que os programas, na dinâmica do mercado de trabalho, não contribuam como um desincentivo à venda da força de trabalho, nas condições existentes de flexibilização e desregulação dos direitos dos setores trabalhadores.
- i) Atendendo à condição de programas de emprego, incentiva o emprego não registrado e precário (concretizando-se através das contraprestações laborais), contribuindo com o processo de fragmentação da população ocupada.
- j) Em relação à linha de propostas ligadas à construção de micro-empresendimentos, apresentam um caráter marginal, apontando, em sua maioria, para uma comercialização no mercado local, com grandes dificuldades para lograr níveis de competitividade na lógica que impõe o mercado.

O conjunto das políticas apresentadas indica que a orientação das ações dirigidas ao enfrentamento da pobreza permanece com uma lógica liberal-residual, não assumindo um caráter de reversão das relações de desigualdade.

#### **4 CONCLUSÃO**

Mesmo considerando as especificidades, são dois países, Brasil e Argentina, vivenciando elevada incidência de pobreza absoluta, agravada pela situação de extrema desigualdade marcada pela centralização da propriedade e da riqueza. Essa mesma situação caracteriza todo o continente latino-americano, registrando-se seu agravamento, maior ou menor, em decorrência das medidas estruturais assumidas, primeiramente, pela Argentina e, só nos anos 1990, pelo Brasil, no contexto da opção neoliberal e de globalização da economia.

Temos, nos dois países, a expulsão dos trabalhadores do mercado formal de trabalho e, em consequência, seu despojamento de conquistas e benefícios sociais institucionalizados.

Face ao agravamento da questão social, os governos dos dois países são pressionados a dar respostas, instituindo programas focalizados na população extremamente pobre.

No Brasil, a centralidade foi, principalmente, a criação de programas de transferência de renda, com destaque ao Bolsa Família. Apesar da capacidade de focalização nas famílias pobres; da abrangência nacional; do número de famílias atendidas e dos volumosos recursos aplicados, os critérios de inclusão e o valor monetário do benefício, muito reduzidos, têm excluído muitas famílias realmente pobres e gerado impactos limitados. Ademais, a articulação proposta entre transferência monetária e programas estruturantes, no campo da educação, da saúde e do trabalho, vem sendo desenvolvida com muitos limites e deficiência.

Na Argentina, o enfrentamento da pobreza vem se fazendo mediante programas sociais fragmentados em intervenções territoriais, com focalização na extrema pobreza. Nesse sentido, a resposta dada ao agravamento da pobreza no país é representada, a partir de 2003, por programas de assistência alimentar e programas orientados para geração de níveis de renda mínima, abordando a questão da desocupação.

Em ambos os países, os programas adotados, orientados pela lógica liberal-residual, funcionam mais como mecanismos de controle social dos pobres e de manutenção da pobreza, em determinado patamar, permitindo apenas a sobrevivência das famílias atendidas.

**POVERTY IN BRAZIL AND IN ARGENTINA:**

dimension and policies to fight it

**ABSTRACT**

Reflection about poverty in two Latin America countries: Brazil and Argentina. It is presented the problematic of poverty, its' historical dimension, with distinction to the recent conjuncture since 1990. The social policies adopted nowadays to face poverty in both countries are presented and questioned.

Keywords: Poverty. Social Policies. Brazil. Argentina.

## REFERÊNCIAS

ARGENTINA. Disponível em: <<http://www.trabajo.gov.ar/programas/sociales/jefes/>>.

ARGENTINA. **Ley 25.574**. Decreto Reglamentario - Decreto 1018/03. Normativa de la Ley Nacional de Seguridad Alimentaria.

ARGENTINA. Disponível em: <<http://www.desarrollosocial.gov.ar>>.

ARGENTINA. Disponível em: <<http://www.indec.gov.ar>>

BARROS, Ricardo Paes de et al. **A importância da queda recente da desigualdade na redução da pobreza**. Rio de Janeiro: IPEA, 2007b (Texto para Discussão, n. 1.256). Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>.

\_\_\_\_\_. **A queda recente da desigualdade no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2007a (Texto para Discussão, n. 1.258). Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>.

\_\_\_\_\_. Uma análise das principais causas da queda recente na desigualdade de renda brasileira. Rio de Janeiro: IPEA, 2006. (Texto para Discussão n. 1.203). Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Perguntas e respostas sobre o Bolsa Família**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br>>. Acesso em 20 mar. 2006.

BRASIL. **Medida Provisória n. 132**, 20 de outubro de 2003. Cria o Bolsa Família. Brasília, 2003.

BRASIL. Presidência da República. **Relatório de Governo de Transição sobre os Programas Sociais**. Brasília, 2002 (mimeo.).

\_\_\_\_\_. **Decreto 5.209**, 17 de setembro de 2004. Regulamenta o Programa Bolsa Família. Brasília, 2004.

\_\_\_\_\_. **Lei 10.836**, 9 de janeiro de 2004. Institui o Programa Bolsa Família. Brasília, 2004.

CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES. Plan Jefes y Jefas. ¿Derecho social o beneficio sin derechos?, **Documentos CELS**, Buenos Aires, 2003.

DRAIBE, Sônia Miriam et al. Políticas Sociales y Programas de Combate a la Pobreza en Brasil. In: REDE DE CENTROS DE INVESTIGACIÓN ACONÔMICA APLICADA. **Estratégias para Combater la Pobreza em América Latina**: programas, instituciones y recursos. Santiago: Banco Mundial de Desarrollo, p. 97-162, 1995.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**. Aspectos Complementares de Educação e Acesso e Transferências de Programas Sociais. Rio de Janeiro, 2006.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**. 2006. Rio de Janeiro, 2006.

ÍNDICE de desenvolvimento humano. Situação do Brasil. Disponível em: <<http://www.pt.wikipédia.org/wiki/IDH>>.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ECONOMIA – FGV. Disponível em: <<http://www.ibre.fgv.br>>. Acesso em 12 dez. 2001.

LEMOS, José de Jesus Sousa. **Mapa da Exclusão Social no Brasil**: radiografia de um país assimetricamente pobre. Fortaleza: Banco do Nordeste S/A. 2005.

POCHAMNN, Márcio; AMORIM, Ricardo. **Atlas da exclusão social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003.

ROCHA, Sonia. **Alguns aspectos relativos à evolução 2003-2004 da pobreza e da indigência no Brasil**. <http://www.centrodametropole.org.br/seminários/SRocha.pdf>>. Acesso em 27 mar. 2007.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e Justiça**. a política social na ordem brasileira. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

SILVA, Maria Ozanira da Silva. (Coord.) **O Comunidade Solidária**: o não-enfrentamento da pobreza no Brasil. São Paulo: Cortez, 2001.

\_\_\_\_\_. A Política Pública de Transferência de Renda enquanto estratégia de enfrentamento à pobreza no Brasil. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v.7, n.2, 2003, p. 233-253.

\_\_\_\_\_. O Debate sobre a pobreza: questões teórico-conceituais. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 6, n. 2, 2002, p. 65-102.

\_\_\_\_\_. Os Programas de Transferência de Renda e a Pobreza no Brasil: superação ou regulação? **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 9, n. 1, 2005, p. 251-278.

\_\_\_\_\_. Os programas de transferência de renda na política social brasileira: seu desenvolvimento, possibilidades e limites. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 8, n. 2, 2004, p. 113-133.

SILVA, Maria Ozanira da Silva; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo Di. **A Política Social Brasileira no século XXI**: a prevalência dos programas de transferência de renda. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SOARES, Fábio Veras et al. **Programas de Transferência de Renda no Brasil**: impactos sobre a desigualdade e a pobreza. Brasília: IPEA, 2006.